

го туризму. Крім того, такі заходи сприятимуть залученню іноземного капіталу в країну за рахунок зростання попиту на послуги зеленого туризму з боку іноземних туристів.

Отже, зелений туризм як галузь туристичної діяльності характеризується специфічними ризиками, що виникають у його суб'єктів і виявляються за рахунок ідентифікації цих ризиків і потребують управління ними. Страхування ризиків суб'єктів зеленого туризму є одним із ефективних методів управління цими ризиками та важливою умовою розвитку зеленого туризму в Україні.

Враховуючи можливість одночасного впливу ризиків на значну кількість суб'єктів зеленого туризму в країні, виникає доцільність їх перестраховування в іноземних перестраховиків з метою перерозподілу і забезпечення ефективного управління ними.

Запровадження комплексного страхування суб'єктів зеленого туризму, державна підтримка цієї галузі туристичної діяльності та інвестиції страховиків у поліпшення сільської інфраструктури сприятимуть розвитку зеленого туризму в Україні та припливу іноземного капіталу в країну за рахунок збільшення кількості іноземних туристів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Охріменко О. Проблеми формування страхового захисту підприємницької діяльності у сфері туризму в Україні / О. О. Охріменко // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2008. – № 4. – С. 126–131.
2. Екологічний туризм [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecotour.ws>. – Назва з екрана.
3. Про туризм [Електронний ресурс]: Закон України від 15.09.1995 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page>. – Назва з екрана.
4. Биркович В. Сільський зелений туризм – пріоритет туристичної галузі України / В. Биркович // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 1 (6). – С. 138–143.
5. Вінников О. Правове регулювання сільського зеленого туризму / Вінников О. // Туризм сільський, зелений. – 2009. – № 1. – С. 13–17.
6. Кифяк В. Організація туристичної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / В. Кифяк. – Режим доступу: <http://www.turbin.net>. – Назва з екрана.
7. Бачинська О. Страхування ризиків у сфері туризму в Україні [Електронний ресурс] / О. Бачинська. – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com>. – Назва з екрана.
8. Ковтун І. Основи актуарних розрахунків : [навч. посіб.] / І. Ковтун, М. Денисенко, В. Кабанов. – К. : ВД «Професіонал», 2009. – 480 с.

УДК 336.146:06.044.5

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ НА СТАДІЇ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ

К. В. Ілляшенко, кандидат економічних наук;

Т. О. Ілляшенко, кандидат економічних наук

Сьогодні одним із найбільш дієвих інструментів економічного розвитку та соціально-політичної стабільності країни є державний бюджет. Ефективне використання коштів і спрямування їх на досягнення поставлених цілей, здійснюється за допомогою фінансо-

вого контролю. Ефективність фінансового контролю є найбільш вагомою проблемою в умовах сучасних демократичних і економічних перетворень у державі. На всіх стадіях бюджетного процесу функцію контролю виконує Державна казначейська служба України,

яка організовує касове виконання бюджету та простежує всі етапи його здійснення. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів як місцевих громад, так і центральних органів влади, які є переважно наслідком недовиконання бюджетів по доходах, Державне казначейство поступово починає виконувати не стільки функцію касового виконання бюджету, скільки функцію оперативного управління фінансовими ресурсами, які централізовано акумулюються та перерозподіляються через єдиний казначейський рахунок. Саме тому важлива роль відводиться пошукам нових організаційних і методичних можливостей забезпечення ефективного використання обмежених фінансових ресурсів у процесі виконання бюджетів різних рівнів за умови наявності чітких і однозначних алгоритмів дій з боку контролюючих органів і прозорості всіх фінансових операцій.

Вагомий науковий внесок у дослідження сутності та змісту казначейсько контролю за виконанням бюджету належить таким ученим, як М. Деркач, Т. Сидоренко, М. Самохіна, Н. Сушко, С. Клімова, О. Чечуліна, Ю. Барських та ін.

Окремі питання удосконалення управління бюджетними ресурсами в системі органів державного казначейства висвітлені в працях В. Т. Александрова, С. О. Булгакової, П. Г. Петрашка, В. І. Стоян. Проте за останні роки не набули достатнього розвитку методичні засади оперативного управління фінансовими ресурсами місцевих громад і центральних органів влади в умовах жорсткої бюджетної економії та обмеженості фінансових ресурсів. Питання ручного перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи на стадії касового виконання бюджетів залишається найбільш болючою проблемою, яка не розв'язана і дотепер.

Мета написання статті полягає у дослідженні повноважень і функцій органів державного казначейства України та надання рекомендацій щодо підвищення ефективності оперативного управління фінансовими ресурсами в процесі касового виконання бюджетів. Практика виконання бюджетів свідчить про необхідність розробки механізму, який би визначав черговість і розміри здійснення фактичних оплат

на виконання відповідних бюджетів за умови дефіциту фінансових ресурсів.

При виконанні державного та місцевих бюджетів застосовують казначейську систему обслуговування бюджетних коштів, яку Державна казначейська служба України здійснює за допомогою ведення єдиного казначейського рахунку, який відкритий у Національному банку України. Держказначейство здійснює управління державними коштами, на основі цього є головним органом, який контролює рух бюджетних коштів держави.

Фінансовий контроль являє собою систему заходів держави, яка за допомогою відповідних державних структур не допускає нецільового використання бюджетних ресурсів, забезпечує ефективне та раціональне використання фінансових активів держави в інтересах суспільства [1]. Метою фінансового контролю з боку казначейства є запобігання нецільовому використанню коштів і контроль за дотриманням норм визначених законодавством.

Цілі фінансового контролю включають: своєчасне виконання фінансових зобов'язань перед бюджетом; виявлення порушень законодавчих і нормативно-правових актів і запобігання їх подальшій появі; покарання правопорушників; підвищення ефективності та покращення структури роботи органів Державного казначейства.

Казначейство України здійснює контроль за такими напрямами:

- відповідність отриманої звітності законодавчим актам, правилам і процедурам заповнення;
- достовірність звітності, що відображається в бухгалтерській звітності фінансових операцій з дотриманням відповідних вимог;
- відображення здійснених операцій з виконання бюджету в системі бухгалтерського обліку;
- сприяння цільовому використанню державних коштів.

Крім державного фінансового контролю, Державна казначейська служба України здійснює також і власне внутрішній контроль. Даний вид контролю з'явився в результаті входження казначейства до системи електронних платежів та взяття на себе виконання функцій як банківської так і фінансової установ. Це

дало поштовх до створення внутрішньої системи контролю за дотриманням законодавчих і нормативних актів про касове виконання бюджетів. Практичне впровадження даної системи відбувається за допомогою створених внутрішніх підрозділів контролю.

Система внутрішнього контролю передбачає здійснення процедур, які забезпечать достовірність і повноту інформації, яка передається керівництву Державного казначейства, дотримання положень нормативних актів при здійсненні операцій щодо виконання бюджету [3].

Саме тому існує необхідність створення єдиної інформаційної мережі, яка б з'єднувала органи Держказначейства та учасників бюджетного процесу. Це б дало змогу проводити налагоджену роботу з користувачами, структурувати всю базу даних, систематизувати документацію окремих підрозділів, оптимізувати процес обробки отриманих даних і їх збереження, суттєво скоротити час обробки отриманої інформації та ефективно здійснювати функцію контролю.

Щоб досягти такого рівня роботи, необхідно:

- створити програмне забезпечення, яке дало б змогу втілити в життя даний проект;
- розробити необхідні нормативно-правові акти, які б регламентували його дію;
- розробити навчальні програми з метою перекваліфікації спеціалістів;
- розробити єдині правила та методології реалізації роботи користувачів;
- здійснювати належний контроль за функціонуванням даної бази інформації та створення захисту конфіденційної інформації від сторонніх осіб.

Звісно існують і недоліки впровадження повної автоматизації, перш за все це система захисту та її недосконалість; по-друге, несанкціонований доступ сторонніх осіб до конфіденційної інформації; по-третє, недосконалість сучасного програмного забезпечення, через яку може зупиниться вся система.

Практика свідчить, що загальнотеоретичні засади функціонування на перший погляд нейтральної у відношенні до фінансового менеджменту на державному та місцевому рівнях казначейської системи України суттєво

відрізняються від фактичної ролі, яку відіграє ця ланка державних фінансів. Однією з найголовніших функцій державного казначейства залишається функція касового виконання бюджетів різних рівнів. Аналіз публікацій у ЗМІ щодо ефективності реалізації цієї функції дозволив встановити основні проблеми. До ручного керування діяльністю державного казначейства, яке, як правило, призводило до несправедливого перерозподілу фінансових ресурсів між окремими ланками бюджетної системи вдавалися за різних часів уряди багатьох політичних сил. Так, ще 2009 р., за свідченням фінансових аналітиків, керувала Держказначейством у ручному режимі прем'єр-міністр Юлія Тимошенко. Сьогодні можна спостерігати майже аналогічну ситуацію. Відомим є прецедент, коли 2010 р. м. Львів навіть оголосило дефолт через неможливість виконувати свої фінансові зобов'язання.

Загрозлива ситуація, пов'язана із затримкою платежів, а іноді і відвертим блокуванням коштів бюджетних установ, спостерігається з тією чи іншою гостротою у масштабах усієї України. З середини вересня державне казначейство не перераховує кошти, незважаючи на їх наявність на рахунках і наявність відповідних платіжних доручень.

Практично у кожному місті України сьогодні є несплачені рахунки. Мова йде як про захищені, так і про незахищені статті бюджетів: оплату праці працівників бюджетних установ, забезпечення продуктами харчування у закладах освіти та охорони здоров'я, придбання медикаментів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

У Львові не перераховано Державним казначейством понад 10 млн грн на потреби міста. В Одесі казначейство блокує станом на початок жовтня близько 20 млн грн. У Тернополі у жовтні прокуратура внесла подання в казначейство міста з вимогою здійснення оплат платіжних доручень розпорядників і одержувачів коштів міського бюджету Тернополя на суму понад 9 млн грн.

Така практика діяльності органів державного казначейства фактично блокує діяльність перш за все місцевого самоврядування. Непрофінансованими в першу чергу залишаються незахищені статті місцевих бюджетів,

що безпосередньо стосується будівництва, ремонтів, асфальтування доріг, ремонтів лікарень. Затримуються інвестиційні платежі та державні субвенції.

Ситуація несвоєчасного касового виконання державним казначейством бюджетних видатків пояснюється складним фінансовим станом держави взагалі: до початку серпня 2012 р. позитивне сальдо єдиного казначейського рахунку досягло 3,6 млрд грн – це одне з мінімальних значень за останні 8 років.

Блокування казначейством рахунків місцевих органів влади має дві причини: перша – суто економічна. Вона цілком об'єктивна і пояснюється великою недоїмкою надходжень до державного бюджету: дохідна частина держбюджету не виконується в повному обсязі. Іноді має місце штучне завищення показників бюджетів на початку бюджетного процесу, які фізично не можуть бути досягнуті зважаючи на об'єктивні причини. Саме тому не можуть бути виконані не лише програми розвитку (фінансування будівництва, ремонту, реконструкції), але на сам перед і профінансовані у повному обсязі захищені статті бюджету. Друга причина – політична. Природа та наслідки цієї причини – поза межами об'єктів нашого дослідження.

Сама по собі прогресивна ідея касового виконання бюджетів через єдиний казначейський рахунок значною мірою сприяє такому становищу. З 20 липня 2001 р. Державне казначейство започаткувало управління наявними грошовими коштами, в основі якого лежать кілька принципів. Одним із ключових принципів є принцип, який передбачає можливість тимчасового залучення для здійснення видатків загального фонду державного бюджету всіх наявних бюджетних, і не бюджетних ресурсів, які обліковуються на кореспондентських рахунках управлінь Державного казначейства.

Запровадження єдиного казначейського рахунку, на який зараховуються усі державні доходи і з якого здійснюються всі видатки бюджетів, дає змогу зосередити державні кошти в руках одного господаря. Гроші державного та місцевого бюджетів змішуються на єдиному казначейському рахунку. Якщо в

державному бюджеті грошей не вистачає – починають страждати місцеві бюджети. Тож інколи кошти, які є на казначейському рахунку, використовують для латання дір, що виникають у державному бюджеті. Тобто гроші, що належать громадам, перекидають на потреби держави.

Існуюча в Україні до 2001 р. система касового виконання бюджетів передбачала, що Державне казначейство могло безпосередньо оперувати лише залишками коштів на рахунках, відкритих на рівні центрального апарату. Залишки коштів на рахунках обласних управлінь практично були недоступні для управління і могли бути задіяні лише після того, коли вони перераховувалися на рахунки, відкриті на рівні центрального апарату.

В умовах нерівномірності надходження коштів до державного бюджету та якісно неоднорідного розвитку окремих територій такий стан справ негативно позначався на виділенні асигнувань на здійснення видатків на соціальні виплати і був неприйнятним з погляду державного менеджменту. Значні кошти, наявні в залишках на рахунках одних територіальних одиниць, практично вилучали із грошового обігу і не використовували тривалий час. Таким чином питання доцільності застосування єдиного казначейського рахунку в процесі касового виконання бюджетів є дискусійним.

Метою написання статті є розробка пропозицій і методичних рекомендацій щодо підвищення ефективності оперативного управління фінансовими в процесі касового виконання бюджетів різних рівнів.

Саме тому ми не стеномо зосереджувати свою увагу на проблемах макроекономічного характеру та питаннях наповнення дохідної частини державного бюджету. Мова йде про те, яким чином найбільш ефективно упорядковувати черговість і розміри оплат, здійснюваних Державним казначейством за умови критичної нестачі коштів у державній скарбниці.

Враховуючи той факт, що затримки платежів у середньому по службі Державного казначейства становлять три-чотири місяця, а іноді окремі видатки або фінансуються не в повному обсязі, або взагалі не фінансують, автори статті пропонують такий методичний підхід,

яким визначається черговість таких оплат відповідно до таких критеріїв:

$$Ч_n \rightarrow \left\{ \begin{array}{l} I_{птб\,ij} / i_{птб(t-1)j} \rightarrow \max; \\ Z_{ij} / Z_{(t-1)j} \rightarrow \max. \end{array} \right\} \quad (1)$$

де $Ч_n$ – черговість оплати відповідних видатків бюджету;

$I_{птб\,ij}$ – індекс природно-техногенної безпеки території;

Z_{ij} – рівень життя населення відповідної території.

При цьому кількісна оцінка рівня життя населення відповідної території можна здійснювати у вигляді показника $z = F(X, b_{J(t)}) + \varepsilon(X)$, який характеризує створення сприятливих умов для якісної життєдіяльності людини. X – вектор окремих критеріїв, що піддаються вимірюванню, $b_{J(t)}$ – вектор параметрів моделі, що залежать від часу t і території, позначеної індексом J (результати обробки експертних оцінок, виражених, наприклад, у вигляді вагових коефіцієнтів часткових критеріїв X , що входять у визначення результуючого показника z). В обраній формі моделі врахування випадкової похибки відбувається завдяки введенню функції $\varepsilon(X)$, що є випадковою величиною.

У наведеному функціональному записі показника z врахований динамічний характер категорії «якість життя» у векторі параметрів $b_{J(t)}$, що є наслідком зміни в часі та просторі значимостей окремих складових (вагових коефіцієнтів, ступенів важливості та т. д.).

Логіка запропонованого методичного підходу передбачає, що навіть у разі ручного управління фінансовими ресурсами на стадії виконання державного бюджету України та місцевих бюджетів у першу чергу слід виконувати платежі, які безпосередньо впливають на рівень природно-техногенної безпеки населення певної території. Саме в тому випадку, коли будуть профінансовані потреби громад, які знаходяться на межі природно-техногенних катастроф, відношення цього індексу до та після здійснення фінансування буде максимальним.

Окрім того, в першу чергу мають буди профінансовані, незважаючи на їх належність до захищених або незахищених статей бюджету, ті видатки, які максимально сприятимуть нарощуванню показника якості життя населення відповідної території. Такий підхід є абсолютно обґрунтованим, зважаючи на той факт, що якість життя населення, як інтегральний показник що відображає ступінь споживання людиною усіх без винятку благ стає протягом останніх років ключовою домінантою регіонального розвитку та цільовою функцією розвитку будь-якої соціально-економічної системи.

Державна казначейська служба України є головним виконавцем контролю в ході здійснення платежів при виконанні бюджетів. Дану функцію органи Казначейства здійснюють на постійній основі, яка є заходом щодо попередження виникнення правопорушень у процесі виконання операцій із бюджетними коштами. Разом із тим застосування принципу касового виконання бюджетів із використанням єдиного казначейського рахунка створює сприятливі передумови для ручного управління обмеженими фінансовими ресурсами, які фактично зосереджуються в одних руках. Фактично уряд визначає черговість і розміри оплати. Така практика суперечить чинному законодавству, проте вона існує, зважаючи на реалії недовиконання дохідної частини бюджетів усіх рівнів в Україні.

Ми пропонуємо якісно новий методичний апарат управління черговістю здійснення платежів розпорядників бюджетних коштів, в основу якого покладено врахування рівня природно-техногенної безпеки відповідної території та максимізація рівня життя населення. Незважаючи на той факт, що сама по собі процедура визначення показника рівня життя населення передбачає клопітку та детальну роботу із параметризації показників вектора часткових критеріїв із урахуванням територіальних і соціально-економічних особливостей відповідної території, застосування зазначеного методичного апарату дозволить суттєво підвищити ефективність використання обмежених фінансових ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс], прийнятий Верховною Радою України 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.
2. Деркач М. І. Напрями підвищення ефективності казначейського контролю / М. І. Деркач, Л. Є. Дейкало, А. Ю. Чубак // Вісник ДДФА Серія «Економічні науки». – 2012. – № 1 (27). – С. 98–106.
3. Чуль О. М. Система деєржавного контролю: функціонування, проблематика, оптимізація / О. М. Чуль, Ю. М. Барських // Економічний простір. – 2011. – № 45. – С. 193–202.
4. Державна казначейська служби України [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>. – Назва з екрана.
5. Іваночко Я. Казначейство поставило міста на межу виживання [Електронний ресурс] / Іваночко Я. // iPress.ua. – Режим доступу: http://ipress.ua/articles/kaznacheystvo_postavylo_mistseve_samovryaduvannya_na_mezhu_vyzyvannya_10211.html. – Заголовок з екрана.

УДК 330.534.4

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПІДХОДИ СТРАТЕГІЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

Н. В. Савчук, кандидат економічних наук

Під час написання статті автор намагався дослідити інституційні підходи з метою вдосконалення процесів розподілу і перерозподілу бюджетних коштів для підвищення самостійності бюджетних установ через реформування бюджетного процесу. У ході дослідження було використано наукові праці провідних вітчизняних і зарубіжних науковців, у яких досліджено питання бюджетної політики в умовах глобальних ризиків, політики стабілізації економіки Латинської Америки, питання бюджетного процесу в США тощо. Також приділено увагу питанням міжбюджетних відносин, стратегічним пріоритетам і стратегії бюджетних коштів в Україні.

Мета статті полягає у дослідженні інституціональних підходів стратегічного бюджетного планування та їх використанні під час підготовки стратегічного бюджетного планування в Україні з урахуванням турбулентності економічного середовища на основі комплексного аналізу теоретичних і практичних аспектів ефективності бюджетної політики.

Законодавче закріплення пріоритетів у середині бюджету призведе до раціональності як податкової політики, так і бюджетної політики

загалом. Це виявиться не стільки у зменшенні податків, скільки у скороченні державних витрат.

У пошуках додаткових надходжень для фінансування централізованого бюджетного дефіциту у бюджетній системі України активно формуються механізми перекачування податкового потенціалу країни в централізований бюджет. Темпи зростання податкових надходжень нині суттєво перевищують динаміку основних макроекономічних показників. Це той випадок, який Е. Фелпс назвав «коли держава заважає розвитку економіки» [1]. Це було б виправданим у випадку перенесення відповідальності на центральні органи влади за надання громадянам України різноманітних бюджетних послуг. Проте, якщо подивись на динаміку витрат на соціальні потреби, то вона більш ніж удвічі відстає від динаміки зростання централізованого бюджету [2, с. 380, 569].

Відмітимо, що процеси, які проходять в Україні з використанням бюджетних коштів у період фінансової кризи, прямо протилежні світовим. У всьому світі з 2010 р. пріоритетними завданнями стали відновлення макроекономічної безпеки і оздоровлення бюджет-